



联合国开发计划署、
联合国人口基金和
联合国项目事务署
执行局

Distr.: General
29 November 2021
Chinese
Original: English

2022 年第一届常会

2022 年 1 月 31 日至 2 月 4 日，纽约

临时议程项目 9

联合国资本发展基金

联合国资本发展基金

《2022-2025 年战略框架》

执行摘要

调动和部署资本促进最不发达国家的发展从未如此重要。采取行动实现可持续发展目标十年始于一场前所未有的健康和社会经济危机，这场危机可能使生活在最不发达国家的 3 200 万人重新陷入极端贫困。生活在最不发达国家的逾 10.8 亿人面临着各种挑战，从非正规、单一的经济到气候变化和全球冠状病毒病 (COVID-19) 大流行。这些国家需要资本投入基础设施和人类发展，以建设机构、建立市场体系、支持创业、利用青年的潜力并让所有人达到基本生活水平。

资发基金具有独特的授权任务，以最不发达国家为重点，致力于投入和催化资本，支持这些国家实现《2030 年可持续发展议程》和《2022-2031 十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》所设想的可持续增长和包容性。资发基金旨在通过支持最不发达国家实现三个相互关联、扭转局面的战略要素来加快发展融资：

1. 催化更多的私营和公共资本流动；
2. 强化市场体系和融资机制；
3. 加快包容性、多元化的绿色经济转型。

根据《2022-2025 年战略框架》，资发基金将充分发挥其作为发展组织和发展融资机构混合体的潜力，通过部署资本、提供金融咨询服务和催化资本来履行其总体融资任务。这将与五个优先领域的发展专门知识相结合，即成熟的旗舰领域：



- (a) 包容性数字经济；(b) 地方转型融资；以及新兴领域；(c) 增强妇女经济权能；
(d) 气候、能源和生物多样性融资；(e) 可持续粮食体系融资。

资发基金将扩大其作为联合国为最不发达国家催化融资的旗舰实体的作用，包括加强促进结构转型的融资机制和体系。资发基金将其可持续发展目标融资能力、工具和部门专门知识与联合国发展系统更广泛的发展和业务能力结合起来，为最不发达国家提供更全面和更有影响力的支持。资发基金将继续与私营和公共行为体建立伙伴关系，以实现更大的成果和发展影响，并释放更多资源。

资发基金为实现其愿景和《战略框架》，将打造这样一种文化，即利用数字和其他类型的创新，并鼓励采取响应最不发达国家的优先事项和机会的综合办法。

执行局不妨注意到《战略框架》。

目录

	页次
一. 战略背景：行动十年的挑战和机遇.....	4
二. 经验教训：根据资发基金的基础和经验继续努力.....	5
三. 资发基金促进行动十年	6
四. 核心市场	8
五. 资发基金的提议	9
六. 机构和业务灵活性	17
七. 展望未来——扩大影响	19
附件(可查阅执行局网站)	
一. 综合成果和资源总表	
二. 资源设想情景	
三. 战略框架评价计划	

一. 战略背景：行动十年的挑战和机遇

1. 最不发达国家是一组具有多样性的国家，它们有特殊需要，经济增长水平、脆弱性、平等程度、人口结构、地理位置和经济规模各不相同。有些国家已经符合从这一类别毕业的资格，有些处于转型期，其他国家则受到危机和冲突的影响。最不发达国家拥有超过 10 亿人口，仅占全球国内生产总值的 1.3%，占全球外国直接投资的 1.4%，仅占全球商品化出口的 1%。¹

2. 冠状病毒病(COVID-19)大流行对生命和生计产生了破坏性影响，对最贫穷和最脆弱者造成的打击最为严重，并导致最不发达国家经济在 2020 年大幅萎缩，外部债务负担和偿债义务急剧上升。极端贫困率从 32.2% 跃升至 35.2%，贫困人口增加了 3 200 多万，² 抹去了几十年来在消除贫困方面取得的成果。这场大流行病逆转了最不发达国家在可持续发展方面取得的进展，而在危机发生之前，这方面的进展就已经很不平衡，并且没有达到到 2030 年实现可持续发展目标的速度。

3. 最不发达国家面临多重结构性障碍，包括很低的生产能力水平，以及严重依赖农业和自然资源、基本上没有多样化、非正规的经济。最不发达国家只有 53% 的人口可以使用能源，在一些国家，农村地区的能源普及率低至 10%。³ 缺乏数字基础设施，加上性别平等程度低的情况，进一步阻碍了最不发达国家经济体转型和充分发挥潜力。⁴ 气候变化和生物多样性丧失带来的日益严重的威胁加剧了这些挑战。粮食体系需要更可持续、更多产、更具包容性和弹性，才能向所有人提供健康、有营养的饮食。

4. 最不发达国家在吸引私营部门投资以支持实现可持续发展目标方面，面临重大障碍。当地资本和金融市场不发达，再加上腐败风险高，严重限制了用于生产性投资的国内外资本，大多数最不发达国家缺乏可靠的可融资企业和项目渠道，对实现可持续发展目标产生影响。国际金融结构的设计并不支持风险更高和(或)规模更小的投资，而这些投资对于在最不发达国家建立蓬勃发展的私营部门至关重要。高昂的交易成本、风险认知和缺乏当地市场知识是投资者面临的一些主要障碍。

5. 与此同时，全球经济正在发生变化，整个发展中世界的投资者和私人消费市场的影响越来越大，致使南南和三方合作增加。最不发达国家拥有前景光明的青年人口、自然资源和得到加强的治理体系，代表着具有巨大经济增长和发展潜力

¹ 《支援最不发达国家多哈行动纲领》，第 31 页，https://www.un.org/ldc5/sites/www.un.org/ldc5/files/rev1_of_the_poa_ldc5.pdf

² 联合国贸易和发展会议，《2020 年最不发达国家报告》。https://unctad.org/system/files/official-document/ldcr2020_en.pdf。

³ 《多哈行动纲领》，第 27 段。

⁴ 世界经济论坛，2021 年，《2021 年全球性别差距报告》。<https://www.weforum.org/reports/ab6795a1-960c-42b2-b3d5-587eccda6023>

的市场。提高对人力资本和生产性资产的投资水平，对于开启结构转型和包容性经济发展至关重要。

6. 《2022-2031 十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》、《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》等文书将指导资发基金继续提供支持，使金融为最不发达国家服务。⁵

二. 经验教训：根据资发基金的基础和经验继续努力

7. **准备好迎接增长。**之前的《2018-2021 年战略框架》旨在通过启动和扩大资发基金的投资任务，使其金融普惠工作向注重数字金融和经济过渡，同时调整和深化其在财政分权和市政金融等方面的地方发展融资工作，从而实现资发基金改革。经过四年的改革、创新和整合，资发基金在加强公共和私营融资系统和机制、降低地方投资风险和吸引更多资金以推动最不发达国家经济发展方面的能力和做法日益得到认可。拟议框架将根据所取得的进展以及从工作经历和评价中获得经验教训继续努力，以便大幅增加资发基金对最不发达国家建设更美好未来的支持。

8. **投资业绩记录至关重要。**资发基金为最不发达国家新的投资建议和伙伴关系模式奠定了基础。通过专门的投资专业团队以及新的贷款和担保政策和程序，资发基金提高了管理和部署贷款和担保的能力，从而能够建立投资渠道和业绩记录。这是联合国发展系统的一项独特能力，资发基金将在下一个框架的整个四年期间继续行使这一能力。

9. **填补缺失的中间层融资缺口是可持续发展的乘数。**在上一个战略框架周期中，发展融资界和影响力投资界表示，资发基金应继续关注缺失的中间层融资缺口，即那些对于小额信贷来说规模过大，但又被其他商业金融机构认为规模太小、风险太大而无法提供服务的企业和项目。因此，资发基金将越来越多地分配资源，并寻求与私营和公共行为体协同增效，以解决这一夹缝融资领域。

10. **利用官方发展援助调动更多资源。**资发基金已利用稀缺的官方发展援助资源，支持最不发达国家汇集更多资金，包括利用更大的赠款资金池，利用结构化专门知识和优惠融资调动国内和国际资本，并建立公共和私营机构，以便更广泛地持续催化融资。⁶此框架说明资发基金将如何扩大其工作，以提供创新融资工具和发展支助，从而利用官方发展援助资源为最不发达国家调动更多的公共和私营发展资金。

11. **数字转型促进尖端发展和融资解决方案。**数字技术彻底改变了调动和引导资金的方式，从国内储蓄到众筹和资助中小微型企业的全球平台，改变了为确保与

⁵ 资发基金是与联合国开发计划署有关系的自治组织。开发署署长任资发基金总裁。

⁶ 此框架既涉及调动私营资金，也涉及催化私营资金。调动私营部门涉及官方投资和私营投资之间已证明的因果联系，而催化私营部门衡量的是私营融资活动和交易支助活动项目之外/之后的影响。[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2018\)25&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2018)25&docLanguage=En)

可持续发展目标保持一致而监测融资情况的方式。资发基金将力求将数字创新纳入其支持最不发达国家的投资和方案议程的主流。

12. **国家以下各级融资是实现可持续发展目标的关键。**资发基金发起了马拉加市政融资联盟，以塑造一个全球金融生态系统，为城市和地方政府提供大规模融资机会。这包括发起国际市政投资基金，这是世界上第一个专门针对城市的股权基金；发展以最不发达国家为重点的地方气候复原力机制；建立跨境地方水资源融资机制。这项工作扎根于深入的合作伙伴关系，为下一个框架期间加快国家以下各级融资提供了平台。

13. **从试点到规模化。**评估显示，资发基金正在试行和示范有效的发展市场体系和催化融资的办法，各国政府和其他发展伙伴可以采纳和扩展这些办法，以造福“最后一英里”的弱势群体。本框架详细说明资发基金将如何继续创新和扩大行之有效的办法，并通过综合办法和伙伴关系进行系统变革。

14. **投资于性别平等和增强妇女经济权能是取得可持续成果的前提条件。**资发基金在推动本组织将性别平等观念纳入主流方面取得了重大进展。纠正规范和做法中的性别偏见，加强妇女能动性，并为增强妇女经济权能、包括妇女获得和掌控经济机会和资源创造有利环境，在这些方面的工作被认定对所有方案成果的可持续性至关重要。资发基金将努力在其所有方案中纳入更强的性别视角，并承诺将增强妇女经济权能定位为优先领域。

三. 资发基金促进行动十年

15. 资发基金的愿景是，最不发达国家能够受到和利用资本对发展的影响，促进可持续和包容性的经济增长，实现可持续发展目标。

16. 资发基金将立足于《2030年议程》，努力实现这样的未来：消除一切形式和表现的贫困，最不发达国家人民过着有尊严的生活，并能够通过强健的机构、充满活力的私营部门和对环境产生净积极影响的多样化当地经济获得资金、关键服务和商品。

17. 资发基金的使命是作为联合国为最不发达国家催化融资的旗舰实体，加强促进结构转型的融资机制和体系。

18. 为了催化造福于最不发达国家“最后一英里”弱势群体的经济发展融资，资发基金将加快过渡为一个既是发展组织又是发展融资机构的混合组织。作为一个混合组织，资发基金将履行其独特的资本任务，补充传统的赠款和技术援助，在各个技术专门知识领域增加其融资能力和贷款、担保和混合融资基金等工具的运用，并使这些能力和工具主流化。

19. 未来四年，COVID-19大流行及其影响仍将是最不发达国家面对的一个主要因素。资发基金将根据《联合国关于采取即时社会经济措施应对2019冠状病毒病的框架》，借鉴以下方面的经验继续努力，即提供融资和技术支持帮助中小企

业采用数字解决方案并调整其商业模式以渡过危机，并帮助地方政府管理 COVID-19 应对和复苏工作。⁷

与联合国系统互动协作

20. 大会 2020 年 12 月 21 日关于联合国系统发展方面业务活动四年度全面政策审查(四年度全面政策审查)的第 75/233 号决议特别指出，联合国系统需要共同协调和密切合作，提供连贯一致的发展支助，包括应对在扩大可持续融资解决方案方面的复杂挑战和机遇，特别是在最不发达国家。资发基金将扩大其作为联合国为最不发达国家催化融资的旗舰实体的作用，为更广泛的联合国发展系统服务，并采用创新解决方案，大规模催化可持续发展目标融资。资发基金凭借其独特的融资能力和技术专长，对联合国其他实体的专门知识和方案规划具有特别补充作用。资发基金将在成功参与可持续发展目标联合金融融资窗口的基础上，为该系统制定创新型混合融资解决方案。

21. 在国家一级，资发基金将加强与联合国国家工作队的协作，包括制定共同国家分析和联合国可持续发展合作框架。资发基金将以其在 31 个最不发达国家的实地存在为基础，建立国家关系管理系统，并逐步向方案国家部署更多的技术人员。根据四年度全面政策审查，资发基金将与联合国伙伴合作，协助最不发达国家的驻地协调员将《支援最不发达国家多哈行动纲领》纳入主流。⁸资发基金还拥有投资专家，支持联合国在几个非洲国家的国家工作队，帮助为可持续发展投资释放私营资金，促进政府改革和深化金融市场。资发基金将加强与开发署及其驻地代表领导的国家办事处的合作，两个机构间的密切联系、强大的互补性和许多正在进行的联合倡议构成合作的基础。《开发署 2022-2025 年战略计划》提出了许多合作切入点，包括在发展融资和数字化方面的扶持领域，以及在开发署的许多特色解决方案中，资发基金完全能够提供相得益彰的创新融资专门知识和解决方案。资发基金将寻求与开发署金融部门中心的相关工作协同增效，如可持续发展影响力投资者分布图和标准，以及保险、债券和综合性国家筹资框架等方面。

22. 资发基金将与联合国其他实体创建战略专题伙伴关系，将其融资能力与其他组织的专门知识相结合，可以产生变革性影响。例如，资发基金与世界粮食计划署在西非的合作支持弱势群体使用数字金融服务和学习金融知识。资发基金与联合国难民事务高级专员公署的全球伙伴关系促进为难民和被迫流离失所者提供金融普惠办法。资发基金与国际移民组织、世界银行和开发署一道，支持创建一个全球联盟，通过降低交易成本并将汇款与更广泛的金融服务联系起来创新解决方案，增加使用跨境数字汇款的机会。资发基金将继续与联合国促进性别平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)合作，制定增强妇女经济权能的创新融资办法。作为联合国促进国家以下各级融资的中心，资发基金将深化联合国伙伴关系，包括与联合国贸易和发展会议及经济和社会事务部在国家以下各级政府利用资本市场方面以及在资产管理方面的伙伴关系。资发基金与联合国人类住区规划署一

⁷ 联合国可持续发展集团，《联合国关于采取即时社会经济措施应对 2019 冠状病毒病的框架》。

⁸ 四年度全面政策审查，执行部分第 89 段。

道，为城市提供联合投资，并与各经济委员会合作，开展从 COVID-19 中复苏的工作并扩大地方财政空间。将深化与《联合国气候变化框架公约》秘书处在地方气候适应融资方面的合作。

四. 核心市场

23. 资发基金将主要侧重于支持 46 个最不发达国家的发展轨迹。这将包括支持最近毕业的最不发达国家平稳过渡。资发基金还可酌情在其他发展中国家开展工作，包括在选定的不属于最不发达国家的小岛屿发展中国家开展工作，特别是在从这些工作中获得的资源和专门知识可使最不发达国家受益的情况下。资发基金将在第一线支持最不发达国家实现《2022-2031 十年期多哈行动纲领》的成果，加强与最不发达国家政府的伙伴关系，以进一步响应国家优先事项。资发基金将：

(a) 对最不发达国家的需求和优先事项采取重点突出、能反映客户要求的办法，并确保所有相关利益攸关方的充分参与，以加强国家自主权和领导力；

(b) 通过与发展界和私营投资方创建注重成果的创新伙伴关系，将最不发达国家的投资机会引入全球资本市场；

(c) 与最不发达国家合作实现全球发展议程(即《2030 年可持续发展议程》、第五次联合国最不发达国家问题会议、《亚的斯亚贝巴行动议程》、《巴黎协定》、与生物多样性有关的公约等)；

(d) 促进绿色经济、数字化、城市化、包容性经济以及性别平等和增强妇女经济权能等变革途径。

24. 最不发达国家尤其容易受到社会政治脆弱性以及经济和环境脆弱性的影响。资发基金将利用其在脆弱和受冲突影响环境中的经验，积极开展地方主导的、以人为中心的举措和能力发展活动，加强金融服务，并提供获得可持续投资解决方案的机会，这些方案旨在处理人道主义-发展-和平的关系。

25. 资发基金的干预措施特别重视增强青年、妇女、移民、难民、小户农民、非正规部门创业者和残疾人的权能，由于社会规范、社会地位以及有限的收入和能力，这些人往往都被边缘化。为了最终造福于被排除在外无法获得资金和其他服务的“最后一英里”人口，资发基金将支持并通过接触和服务于以下相关方的公共和私营伙伴提供支助：(a) 在私营部门，中小微型企业及较大型企业，包括金融服务提供方；(b) 在公共部门，包括城市、农村和城市周边地区的区域和地方政府在内的政府对应部门。

26. 资发基金将更加注重吸引对最不发达国家可持续发展目标的投资，而国家一级的投资渠道将是这方面的一个核心要素。资发基金将支持各国政府和私营部门，并与发展伙伴和相关利益攸关方合作，确定符合国家发展计划、优先事项和需求、对发展产生重大影响并且在调动私营资金方面具有巨大潜力的投资机会。资发基

金将提供项目准备支助，并部署优惠资本，使这些机会达到可融资的程度，并为其他投资者降低风险。⁹

27. 资发基金还将发挥资本召集方和协调方的作用，将投资机会渠道与广泛的优惠和商业资本提供方相匹配。资发基金将与公共和私营机构组成的联盟一起开发一个数字平台，将中小企业与投资者联系起来，以简化交易寻源、筛选、与资本提供方的联系以及投资方之间的共同融资。

五. 资发基金的提议

28. 资发基金的工作将：

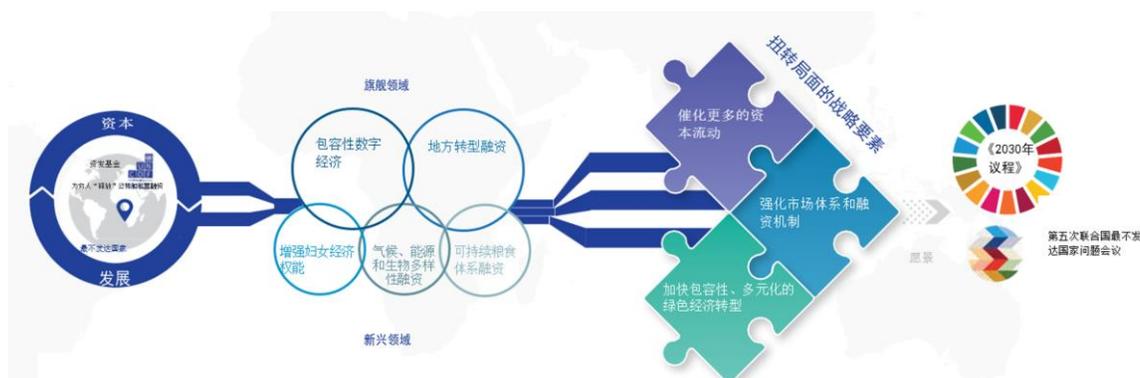
(a) 支持各国实现三个扭转局面的战略要素：

- (一) 催化资本；
- (二) 强化市场体系和融资机制；
- (三) 加快包容性、多元化的绿色经济转型；

(b) 通过利用资本和发展触发手段，即融资、投资和发展支助；

(c) 在五个优先领域开展，包括包容性数字经济和地方转型融资这两个成熟的旗舰领域，以及增强妇女经济权能、气候、能源和生物多样性融资以及可持续粮食体系融资这三个新兴领域。

图一. 资发基金的提议



扭转局面的战略要素

29. 在最不发达国家分担责任、自主权和领导权原则的指导下，资发基金将支持各国实现三个相互关联、相辅相成的扭转局面的战略要素：

- (a) 催化更多的资本流动；
- (b) 强化市场体系和融资机制；

⁹ 在开发署编制了“可持续发展目标投资者地图”的国家，资发基金将配合这一举措。

(c) 加快包容性、多元化的绿色经济转型。

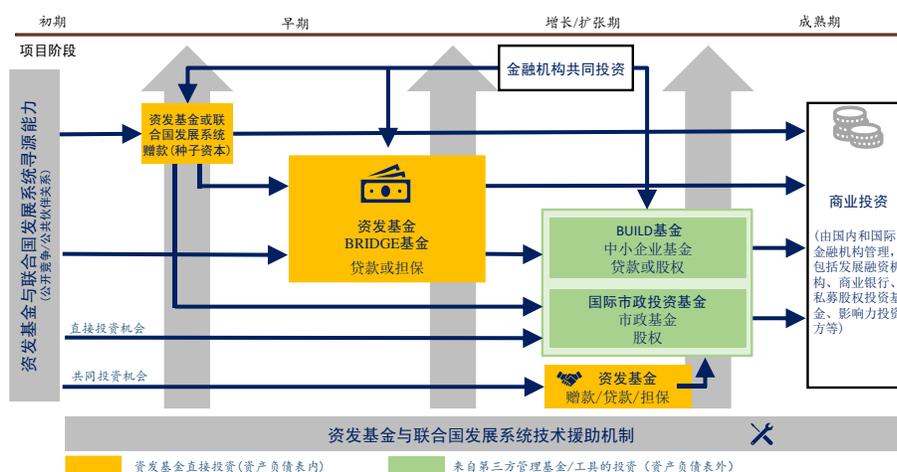
30. 资发基金支持的重点是可持续发展目标，这些目标将作为其所有干预措施的一部分：目标 1(无贫困)、5(性别平等)、8(体面工作和经济增长)和 17(促进目标实现的伙伴关系)。资发基金还旨在促进目标 2(零饥饿)、7(能源)、9(基础设施和工业化)、11(可持续城市和社区)、13(气候行动)、14(水下生物)、15(陆地生物)和 16(和平、正义与强大机构)。将优先采取有助于实现多个相互关联的目标并针对可持续发展三个方面的综合干预措施。通过与联合国和其他发展伙伴的合作，资发基金可能促进更多的可持续发展目标。

资本触发手段

31. 资发基金将提供创新金融工具和机制、战略投资和金融咨询服务，以帮助催化资本流动，有利于对“最后一英里”的环境，主要是在最不发达国家进行投资，这将有助于实现可持续发展目标。资发基金将在所有优先领域和方案部署融资和投资支助。资发基金还将扩大其作用，在整个联合国发展系统提供融资工具和专门知识，以构建和实施让私营部门参与的办法，并利用更多资本投资于可持续发展目标。

32. 资发基金将提供战略投资，并促进从早期到较成熟期的企业和项目“投资连续期”的投资信用程度。资发基金利用其方案工作、在各国国内的存在以及与各国政府和发展伙伴的关系，寻找投资机会，并提供投资前和投资后的咨询支助，以提高可融资性和促进业务发展。其目的是产生强大的示范效应，为更大的资本提供方进行更多的后续投资铺平道路。

图二. 资发基金投资连续期



33. 资发基金将通过以下三种方式完成其融资和投资任务。

资本部署

34. 资发基金自己的融资工具包括赠款、优惠贷款和担保，在投资连续期的初期使用。对于早期的公司和公共投资，资发基金即插即用的电子投资平台为地方企业和地方政府快速寻找和部署赠款。该平台一直在资发基金 COVID-19 应急工作中发挥着核心作用。

35. 对处于缺失的中间层的较成熟但尚未准备好商业融资的公司或项目，资发基金从自己的资产负债表中提供具有催化作用的优惠贷款和担保，作为增长资本，并帮助创建投资业绩记录。资发基金力求为资产负债表上的 BRIDGE 基金提供 5 000 万美元的初始资本，作为最不发达国家的专用融资基金。由于其贷款和担保具有高风险偏好和优惠，BRIDGE 基金填补了国际发展融资结构中的一个空白，为无法从其他金融机构获得融资的小企业和项目提供融资。BRIDGE 基金预计将撬动高达其部署资本一到三倍的资金。

金融和商业咨询服务

36. 除了部署资本外，资发基金还将向企业、项目、政府和其他外部各方提供金融咨询服务。这种支持包括项目发起、构架、尽职调查和开发新的创新金融工具、债券和其他资本市场产品以及伙伴关系。其中包括有利于实现可持续发展目标的交易所交易基金、“可持续发展目标债券”和国内混合融资工具。资发基金将支持组合办法，将许多较小的交易聚集在一起，以实现规模并降低风险，吸引更多的投资者。

37. 在提供和促进投资融资的同时，还将提供投资前和投资后的商业咨询服务，以促进投资就绪和影响效力。

资本调动和催化

38. 资发基金将通过其资本部署、金融咨询服务以及在创建筹资机制和体系方面的支助，调动更多的公共和私营、国际和国内资金，对最不发达国家进行有利于实现可持续发展目标的投资。资发基金还旨在产生更广泛的影响，除资发基金直接干预外，不断催化更多的资源用于投资和市场。

39. 在过去两年中，资发基金协助设计和开发了两个第三方管理的混合融资工具，即：对中小企业投资的“BUILD”（Bamboo 公司-资发基金最不发达国家倡议）基金以及对市政基础设施投资的国际市政投资基金，这两个基金都为需要较大投资的较成熟的企业和基础设施项目提供资金，具有不同的风险调整后回报要求。资发基金将继续安排这两个基金帮助满足最不发达国家两个不同投资领域的资本调动要求。

发展触发手段

40. 资发基金将通过支持最不发达国家转向生产率更高的经济活动的方案，运用其融资能力，结合部门发展专门知识，履行其使命。资发基金发展支助的重点是：(a) 技术援助；(b) 能力发展；(c) 政策咨询、倡导和思想领导；(d) 市场分析。
41. 资发基金提供的非金融支助旨在使私营部门伙伴和政府做好获得资金和提高其发展影响的准备。这种支助包括：(a) 发展中小微型企业的能力，以提高商业业绩；(b) 在地方和城市公共财政管理，包括自有财源收入管理方面，向政府行为体提供高质量的政策咨询和技术援助；(c) 进行研究与开发以及提供技术援助，以试行和扩大创新融资解决办法。
42. 为确保持续的发展影响，资发基金力求在市场和公共财政系统一级进行改革。这包括支持政策和监管改革，以便能够发展公共和私营融资体系和机制。还涉及支持将已证明成功的解决方案纳入政府体系和方案，或纳入私营部门和市场供应。在这方面，资发基金将继续利用南南和三方合作，作为最不发达国家之间学习和转让有效解决方案的一种主要模式。
43. 此外，资发基金进行市场分析、评估和诊断，并与合作伙伴分享这类知识，以查明增长和投资的挑战和机会。资发基金将以其业务经验和思想领导力为基础，开发知识产品，并举办研讨会，向决策者宣传介绍促进可持续发展目标的可行融资解决方案。

五个优先领域

44. 资发基金资本和发展触发手段将用于在两个成熟的旗舰领域和三个新兴领域支持各国。资发基金在所有这些领域开展工作，采用统筹办法，就相互关联的发展挑战制定解决办法。
45. 在三个新兴领域，资发基金主要侧重于利用其融资能力调动和催化资本。为此，它将与具备互补专题专门知识的其他联合国实体和发展组织密切合作。

包容性数字经济

46. 资发基金促进不让任何一个人掉队的数字经济。目的是让人们能够在日常生活中使用创新数字服务，这将增强他们的权能，并有助于实现可持续发展目标。到 2025 年，资发基金计划支持 25 个国家走上包容性数字转型之路，直接惠及 1 400 万人。
47. 资发基金将解决阻碍包容性数字经济萌生的市场体系制约因素和性别不平等问题，与私营和公共伙伴以及民间社会密切合作，在对可持续发展目标至关重要的金融和实体经济部门创造示范效应和推动数字转型的有利环境。
48. 资发基金发展市场体系的做法通过在四个领域采取综合干预措施创造有利的环境：(a) 政策变化；(b) 现代数字基础设施和开放支付系统；(c) 私营部门创新；

(d) 数字时代的技能发展。资发基金将与决策者和监管机构互动协作，加快制定有利于包容性市场体系的法律框架，利用创新和数字解决方案，促进金融普惠。

49. 资发基金数字战略的核心是，增强和保护客户群体的权利，这些群体因社会规范、社会地位以及有限的收入和能力而被边缘化，难以获得数字技术和资金。通过促进财务健康，资发基金旨在加强最不发达国家人民的复原力、安全和财务自由，使可持续发展目标取得进展。

50. 通过市场范围界定，资发基金将其财务和投资工具纳入方案拟订办法，以找到以下方面的投资：(a) “最后一英里”互联互通基础设施；(b) 提供数字化解决方案的科技公司；(c) 有助于催化国内和国际资本的数字创新；(d) 让中小微型企业接受数字转型，以接收和支付支付，增加获得资本的机会，并推动其商业模式。

51. 要实现可持续发展目标 8 和 9，建设更美好的未来，从 COVID-19 大流行疫情中可持续、包容各方地顽强复苏，就必须加强中小微型企业部门，包括使它们能够从数字转型中受益。资发基金将扩大与金融科技公司和创新数字平台的互动协作，这些公司和平台将中小微型企业与市场和供应商联系起来，提供金融服务，提高技能，促进以更容易的方式正规化。

52. 汇款是最不发达国家许多弱势群体的重要收入来源。然而，汇款往往费用高昂，并因 COVID-19 危机而急剧下降。资发基金将改善通过正规渠道的汇款流动；通过增加使用数字渠道的机会，降低汇款交易成本；并通过促进获得和采用以移民为中心的信贷、保险、养老金和投资产品，加强金融韧性。

53. 包容性数字经济记分卡是资发基金开发的一个战略公共政策工具，旨在协助各国衡量和跟踪其在数字经济发展水平、数字包容性和数字鸿沟方面的发展程度。通过确定关键的市场制约因素，记分卡帮助公共和私营利益攸关方确定行动优先事项，以确保数字经济具有包容性。

54. 资发基金将继续与电信公司、银行、小额信贷机构、金融科技公司、政府部委、监管机构、捐助方和联合国各组织合作。资发基金和开发署共同主持秘书长可持续发展目标数字筹资工作队秘书处的的工作。资发基金和开发署发起了一个关于数字筹资的联合提议，以执行工作队的建议，并创建一个在国家一级推动数字筹资议程的框架。

55. 资发基金主持优于现金联盟秘书处的的工作，该联盟在倡导和支持其成员国政府、私营部门行为体和发展组织从现金支付转向数字支付以推进可持续发展目标方面，发挥着关键作用。

地方转型融资

56. 实现可持续发展目标、里约各公约的目标和从 COVID-19 疫情中复苏，需要采取本地化的办法，并将城镇变为包容、具有复原力和可持续的增长中心。对于

最不发达国家而言尤其如此，它们属于世界上城市化最快的国家行列，¹⁰对于中低收入国家的城市中心而言也是如此。城乡地区缺乏生产性的、以服务为导向的基础设施是地方发展和经济转型的一个关键障碍。然而，流向最不发达国家地方政府的公共和私营发展和气候资金仍然很少。强大的国内资本市场、地方固定资本形成和扩大的地方财政空间，有助于实现向更高生产率以及绿色和包容性地方经济的重要过渡。

57. 为了履行使命，资发基金正在将其地方发展融资工作重新定向为“地方转型融资”，成为地方转型的技术和财政伙伴。客户将包括地方和区域政府、作为地方转型媒介的城市、国内资本市场参与方以及监管和预算当局。资发基金将金融和投资工具与国家以下各级公共和私营融资所有方面的部门专门知识结合起来。

58. 为此，资发基金将在三个有所重叠的转型进程中向客户提供融资和政策专门知识：

- (a) 城市转型，旨在执行《新城市议程》，将城市转变为包容、可持续和具有复原力的地方，使每个人都能得益于增长、获得交通、住房、水和卫生设施、绿色空间以及“城市权”；
- (b) 绿色转型，旨在通过可持续城市规划和分区、城市粮食体系土地使用管理、循环水管理以及清洁和智能能源解决方案，执行里约各公约；
- (c) 生产转型，旨在执行《2022-2031 十年期支援最不发达国家多哈行动纲领》的优先事项：提高生产能力，为此对地方经济发展采取地域做法，并创建增加价值的城乡联系，从而实现结构转型。

59. 资发基金将深化和扩大其作为联合国促进国家以下各级融资中心的作用，加强其长期合作关系并将其转化为以解决问题为目的的服务。合作伙伴包括联合国发展系统、各国政府、诸如世界城市和地方政府联合组织大会和国际地方环境倡议理事会等地方政府网络以及国际非政府组织。这为大流行病过后的发展筹资提供了一个新的渠道，可以通过与相关国内、区域和全球金融机构的互动协作扩大筹资规模。资发基金将与这些伙伴一起设计、创建和测试可扩展的筹资工具，发展国家以下各级的能力，并促进有利的政策环境。例如，债务和股权基金，国家以下各级债券，为国家以下各级融资腾出资产负债表空间的证券化平台，偿还主权和地方政府债务的担保计划，主权财富基金的国家以下各级窗口，地方发展基金，财政分权，纵向气候融资，自有财源收入调动以及公共财政和资产管理。

60. 到 2025 年，资发基金将在至少 10 个国家扩大其资产负债表对地方政府主导的交易开放的范围；支持至少 20 个国家的财政分权、公共财政管理或自有财源收入管理；通过受支持的第三方投资基金(例如，国际市政投资基金)催化至少 10 亿美元；协助国家以下各级政府进入至少五个国家的资本市场。

¹⁰ 经合组织/资发基金(2020 年)，《2020 年最不发达国家的混合融资：支持从 COVID-19 疫情中顽强复苏》，经合组织出版，巴黎，<https://doi.org/10.1787/57620d04-en>。

增强妇女经济权能：愿景平等经济

61. 对资发基金而言，在最不发达国家促进增强妇女经济权能意味着创造平等的经济，让每个妇女在其社区内享有平等的机会、平等的作用和平等的领导权。资发基金致力于将性别平等观点纳入其各项方案和业务，并将努力实现增强妇女经济权能的两个目标：

(a) **性别融资差距为零。**资发基金的目标是共同创造创新融资解决方案，以促进增强妇女经济权能，克服性别平等的障碍。资发基金将采用创新融资机制，通过赠款、贷款、担保和技术咨询支持妇女拥有的中小微型企业，以缩小中小微型企业的所有权和信贷差距以及性别数字鸿沟。资发基金将支持地方公共和私营伙伴将市政资金用于提供公平和包容性的服务和基础设施，并创建专门的融资机制，为旨在增强妇女经济权能的投资释放更多资金。资发基金还将向各国政府提供技术专门知识，以将现有公共资金用于实现性别平等承诺并为此催化更多公共资金；

(b) **繁文缛节为零。**资发基金旨在消除最不发达国家所有妇女在数字和金融包容方面的障碍，为此将提高妇女的能力，使她们能够获得数字和金融服务，并促进能够促进性别平等的基础设施和基本服务。资发基金将支持各国政府创建一个包容性的政策和监管环境，加强注重和促进性别平等的政策和条例、地方发展战略、计划、预算和治理结构。

62. 资发基金将与妇女署和联合国发展系统其他机构合作，根据其作为平等一代论坛妇女经济正义和权利行动联盟共同牵头机构的战略定位，促进与增强妇女经济权能和性别平等融资有关的全球政策和机构间进程。此外，资发基金将继续发展与“100名金融领域妇女”组织的伙伴关系，以支持最不发达国家发展女性金融领导人网络。

气候、清洁能源和生物多样性融资

63. **气候融资。**最不发达国家资源稀缺，过度依赖对气候敏感的活动和部门，如靠雨水灌溉的农业，因此受到的气候变化不利影响格外严重，也特别容易受到这样的影响，而地方一级遭受的影响最为强烈。地方政府往往负责管理对气候敏感且对成功适应气候至关重要的部门和领域，包括土地使用、水管理、自然资源管理和基础设施。

64. 《联合国气候变化框架公约》缔约方认识到，为保护人民、生计和生态系统采取的适应行动包括国家以下各层面的工作。然而，只有一小部分气候资金、特别是适应资金针对国家以下各级的举措，地方政府也缺乏有效适应和建设复原力的技术能力。

65. 资发基金在 2011 年设计了地方气候适应性生存基金，以促进对气候变化具有抵御能力的社区和地方经济。地方气候适应性生存基金提供了一个标准和国际公认的以国家为基础的机制，将气候资金输送给最不发达国家的地方政府当局，有助于各国执行和实现《巴黎协定》的承诺。该基金支持在国家以下各级就国家

自主贡献和国家适应计划进行参与式的、对青年问题有敏感认识和促进性别关系变革的规划、融资、执行和监测，从而促进地方应对气候变化的能力和融资。

66. 资发基金将利用这一经验，为最不发达国家弱势社区适应气候提供更快、更多的资金和支助。这将包括更加注重支持基于自然的气候解决方案和促进绿色经济。到 2025 年，地方气候适应性生存基金将向符合条件的国家扩展，并将调动的资金量至少增加一倍，特别是通过直接获取国际气候资金的方式。资发基金将帮助发展创新结构，增加与气候有关的紧急情况资金流动，例如，太平洋保险和气候适应方案等风险保险，并增加促进有气候适应能力的绿色智能城市的资金流动。资发基金正在与全球投资者促进可持续发展联盟共同发起一个全球气候交易所交易基金。

67. **清洁能源融资。**资发基金将通过支持注重推动绿色增长的分散式、可再生和清洁的能源项目和产品的能源转变议程，提高最不发达国家的复原力。扩大能源获取和增值的净零排放能源解决方案是这一办法的关键要素。资发基金促进能源价值链各个环节获得资金的机会，从客户到企业到更大的投资。资发基金通过利用其金融工具，帮助填补能源中小企业的资金缺口。资发基金越来越多地利用数字和其他技术支持太阳能和改良烹饪商业模式，以提高其可融资性，惠及被排斥的人口。到 2025 年，资发基金的目标是促进投资，使至少 10 个国家的 600 万人能够获得和得益于清洁能源。资发基金的投资还将有助于更广泛的能源市场发展，更加注重生产性使用和地方经济复原力，并与其他关键部门建立强有力的联系。

68. **生物多样性融资。**尽管自然提供了高达 38% 的气候缓解解决方案，但基于自然的气候解决方案只获得全球气候资金的 3%。资发基金将支持创新举措，为将生物多样性保护纳入商业模式和经济发展催化资金。这包括混合融资机制全球珊瑚礁基金，该基金支持促进海洋生物多样性保护的商业办法。资发基金将支持自然履约保证金或债换自然等工具，包括通过利用额外资金的蓝色或绿色混合融资计划。资发基金将继续与开发署密切合作，确定、试行和扩大这些类型的基于生物多样性和生态系统的融资解决方案。

69. 资发基金将与开发署和更广泛的联合国发展系统密切接触，提供融资专门知识和创新解决方案，作为联合国应对环境危机综合办法的一部分，包括根据秘书长在《我们的共同议程》中的呼吁，处理“三重全球危机”，即气候变化、生物多样性丧失和污染相互关联的连锁效应。

可持续粮食体系融资

70. 为解决最不发达国家粮食体系的脆弱性，需要进行结构转型，创建可持续、有复原力和公平的粮食体系。在粮食安全和营养部门提供切合需求的可持续融资解决方案将促进经济前景、就业机会和生计，特别是对妇女和青年而言。资发基金将支持试行和提供市政和中小企业对粮食系统投资的融资解决方案，以促进粮食安全，减轻 COVID-19 的影响，并帮助减少未来冲击的风险，使最贫困、最脆弱和落在最后的人受益。将提供以下类型的支助：

- (a) 推行公共融资解决方案和地域办法，投资于可持续粮食体系所必需的公共基础设施和服务，如灌溉计划、道路和能源基础设施；
- (b) 为地方粮食供应链中小企业设计、试行和加强创新型私营或混合融资机制；
- (c) 增加市政当局获得资本的机会，以加强城市粮食体系；
- (d) 促进数字解决方案和创新，以改善当地生产者和价值链参与者获得融资和其他服务的机会(包括在气候智能型农业方面)；
- (e) 与联合国发展系统和相关利益攸关方合作，制定综合解决方案，利用资发基金的融资能力，支持可持续的地方粮食体系。

六. 机构和业务灵活性

71. 资发基金努力成为一个灵活的组织，能够迅速应对其服务对象的各种需求，并确定新的、适应性强、具有成本效益和创新的工作方式，实现可持续的变革，适应不断变化的发展挑战和机遇，不让任何一个人掉队。资发基金持续关注提高机构灵活性的关键驱动因素，这将使其具备必要的工具、能力和系统，成为一个胜任其职的组织，在“最后一英里”及更远的地方取得变革性成果。

供资模式

72. 为有效满足最不发达国家和联合国发展系统对资发基金支助日益增长的需求，将需要充足、灵活和可预测的资金。

73. 在上一个框架期间(2018-2021 年)，资发基金确定的供资目标为经常(核心)资源 2 500 万美元，其他(非核心)资源 7 500 万美元，包括用于 BRIDGE 基金的 5 000 万美元。资发基金设立了一个内部资源调动工作队，使资金调动协调、多样化和增加数量，为其核心市场服务。制定符合供资伙伴和最不发达国家优先事项的多年期业务计划表明资发基金有很大的增长潜力。因此，资发基金的目标更加宏大，旨在在四年期间发展成为一个 10 亿美元的组织。附件二提供了关于不同资源设想情景的进一步细节，包括基本、理想和宏大的增长设想情景。

74. 经常资源是资发基金业务模式的支柱，提供业务能力、技术专门知识和灵活的风险资本，使资发基金能够创新和利用更多的资源。经常资源还用于确保在区域和国家两级最基本的存在。充足和可预测的经常资源对于资发基金至关重要，使其能够向政府伙伴和联合国发展系统提供基本水平的支助。2020 年，经常资源占收到的资源总额的 14%，远低于供资契约中的承诺。必须取得重大进展，才能确保资发基金有足够的经常资源来实现最不发达国家要求的成果，包括为即将毕业的最不发达国家提供平稳过渡支助。

75. 其他资源占资发基金资金的大部分，包括对“最后一英里”金融信托基金的灵活的其他资源捐款，以及更严格指定用途的方案基金。增加经常资源数额是一个优先事项，同时资发基金认识到提供基于主题和关注具体地域的供资的重要性，并将采取更具战略性和更有区别的办法来调动其他资源的资金。这将包括更加注重集合和专题供资机会，以便与更广泛的联合国系统联合拟订方案。

76. 资发基金供资结构的另一个重要组成部分是 **BRIDGE** 基金，资发基金通过该基金以优惠贷款和担保的形式部署资本。这种资本具有“循环”性质，因为接受方偿还本金和利息，偿还的资本可以借给与可持续发展目标有关的新投资。因此，它为供资伙伴提供了资金效益。**BRIDGE** 基金的供资目标是 5 000 万美元。

伙伴关系

77. 为了创新、大规模取得成果和调动资源以实现资发基金的战略愿景，需要与全球、区域和国家各级的一系列行为体创建强有力的伙伴关系。资发基金的目标是大大拓展和深化其与不断扩大的国内和国际行为体网络的长期伙伴关系，包括成员国、联合国姐妹实体、民间社会、学术界和非政府组织。

78. **国际和发展金融机构**。资发基金关注较小投资和处于缺失的中间层的风险较高的企业，具有国家以下各级的专门知识，可以发挥与国际金融机构和发展融资机构高度互补的作用。例如，国际金融机构可以推广资发基金试行和证明的创新模式。通过其投资连续期做法，资发基金还可以降低风险，展示可融资性，以便国际金融机构释放更大规模的后续投资。将努力与国际金融机构和发展融资机构创建伙伴关系，以获得这些机会，并以充分的理由说服捐助方支持资发基金填补国际金融结构中的这些空白。

79. **私营部门**。与私营部门和其他资本提供方建立伙伴关系，开创创新筹资机制，为可持续发展目标的投资汇集更多资金，这是资发基金做法的核心，将加快和扩大这样的伙伴关系。这包括影响力投资者(例如，全球影响力投资网络和全球影响力投资指导小组)、国内和国际商业银行、资本市场行为体、私人基金会和家族投资办公室、移动网络运营商和金融科技公司。资发基金将继续与私营部门伙伴合作，进行创新，将数字服务推向市场，并将倡导促进人权的负责任和包容性的商业做法。

机构实效

80. **数字一体化增强透明度和问责制**。为加强成果问责制，资发基金最近实施了一个透明度窗口和数据门户网站，以跟踪投资渠道的发展情况，监测其方案组合，提高效率，降低业务费用和 risk。总体而言，资发基金计划越来越多地利用数字渠道，促进提高透明度和可追溯性。资发基金还将采用先进的分析解决方案，汇总发展和投资数据，以便能够进行情景模拟和实时监测，从而促进决策。

81. **工作人员发展**。资发基金将确保工作人员有充分的能力实现《战略框架》确定的愿景，为此将投资于软技能和技术领域的人才和专业发展方案，如性别平等意向、混合融资工具、金融架构、业务咨询、信贷风险、尽职调查和影响管理等领域。资发基金将再接再厉，在各级任命实现性别和地域平衡，并加强对性剥削、性虐待和骚扰、种族主义和歧视零容忍的承诺。

82. **知识管理**。资发基金将继续发挥其作为公认的思想领袖的作用，倡导创新融资，以达到“最后一英里”。为了推动创新、激励企业学习、纳入性别平等意向和促进复制有效模式，将加强数字知识管理系统，以加强内部信息和数据系统。

83. **成果衡量。**重新设计的综合成果和资源总表(见附件一)详细列出了影响、成果和产出指标，以跟踪资发基金对发展变革的贡献。在更多资源支持下，修订后的成果管理系统将使资发基金能够掌握、分析总结、分享和改进其方法的推广方式，促进增加投资流动，用于最不发达国家的可持续发展目标、性别平等和增强妇女经济权能以及包容性绿色经济发展。重新设计的成果系统还更加重视跟踪资发基金投资组合的金融和发展附加惠益。

84. **评价。**资发基金将继续确保对方案和项目进行的外部独立评价的独立性、可信度和有效性，并将越来越多地进行专题或组合评价。在这方面，资源充足的经常资源供资将使资发基金能够更全面地在全球覆盖其方案足迹。资发基金对上一个《战略框架》进行了评价，完整的报告以及管理层的回应已经公布。四年期评价计划载于附件三。

85. **风险管理。**全面执行战略框架取决于若干风险，主要风险是调动所需资源。创建和扩大适合最不发达国家的创新融资模式的愿望本质上是有风险的。寻找投资和吸引私营资金的创新做法所涉及的其他风险包括能力差距、当地市场和政治风险等。为了减轻这些风险，资发基金的体制推动因素和资源调动及伙伴关系战略旨在灵活和积极主动地应对这种不断变化的格局。资发基金还制定了订正业务手册和企业风险管理政策，以帮助加强监督和问责。

七. 展望未来——扩大影响

86. **COVID-19 大流行**引发了几个世代以来最不发达国家面临的最具挑战性的发展局势。发展资金流动面临严重压力，《2030 年议程》进展停滞。作为联合国为最不发达国家催化融资的旗舰实体，资发基金将努力增加其投资的每一美元的影响，以支持最不发达国家毕业、经济转型以及可持续和顽强地复苏。

87. 资发基金承诺，到 2025 年，首先在所有 46 个最不发达国家服务并全面运作和存在。这将使资发基金能够复制各种模式，扩大其优先工作领域，并利用更多的财力和伙伴关系，包括与联合国发展系统的伙伴关系。

88. 资发基金将扩大贷款和担保的直接部署及其金融和商业咨询服务。资发基金在过去四年中对这项工作进行了试点并展示了证明这一概念的证据。资发基金将汇总其部门项目组合，制定太阳能和妇女领导的企业等领域的组合投资战略。为此，需要增加资发基金的资产负债表。

89. 根据资发基金成熟度模型的指导，总体上追求更大的规模和影响，充分采用创新、汇总、复制和扩大解决方案的做法。资发基金将以应用这一模式的经验和教训为基础，承诺通过严格的影响管理和成果衡量系统，系统地跟踪扩大影响的业绩。

90. 实现《2030年议程》的目标和落实关于发展筹资的《亚的斯亚贝巴议程》需要坚定地致力于伙伴关系。在今后四年中，资发基金将与公共和私营伙伴互动协作，支持和复制各种解决方案，为最不发达国家可持续发展目标的“最后一英里”投资释放大规模资金流动。
